

кандидата юридических наук  
диссертации на соискание ученой степени  
АВТОРЕФЕРАТ

Специальность 12.00.10 – Международное право.  
Европейское право

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТУРИЗМА  
В ЕВРОПЕЙСКОМ ПРАВЕ

Хамова Юлия Александровна

На правах рукописи

Работа выполнена на кафедре международного и европейского пра-  
ва Государственного образовательного учреждения высшего професси-  
онального образования «Воронежский государственный университет».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
**Бирюков Павел Николаевич**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**Лихачев Василий Николаевич**

кандидат юридических наук, доцент  
**Тюрина Наталия Евгеньевна**

Ведущая организация: **Московский государственный  
институт международных отношений  
(университет) МИД России**

Защита состоится 6 марта 2009 года в 12:00 на заседании объ-  
единенного совета по защите докторских и кандидатских диссериа-  
ций ДМ 212.081.12 при Казанском государственном университете им.  
В. И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская,  
д. 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке  
им. Н. И. Лобачевского Казанского государственного университета,  
на сайте Казанского государственного университета [www.ksu.ru](http://www.ksu.ru).

Автореферат разослан «\_\_\_» февраля 2009 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент



А. Р. Каюмова

Страны Европейского Союза, объединяющие триста семьдесят миллионов граждан, являются самым значительным потребителем международном туристском рынке. Около 9 % расходов каждого гражданина государства-члена ЕС приходится на туризм. Около двух миллионов предприятий оказывают услуги, связанные с туризмом, и обеспечивают занятость более девяти миллионов человек. Это составляет 4,2 % от общего показателя занятости в Европейском Союзе и 6 % от предполагаемой величинны валового внутреннего продукта (ВВП). Деятельность Европейского Сообщества в области туризма осуществляется в течение нескольких десятилетий. Договор об учреждении ЕС 1957 года (ст. 3 и) называл мероприятия в области туризма в числе одного из «направлений деятельности» ЕС и наделял Сообщество соответствующей компетенцией. На основе указанных норм Советом проводились разнообразные мероприятия в сфере туризма. Институтами ЕС принято большое количество норм европейского права, прямо или косвенно регулирующих сферу туризма. Особую роль в регулировании туризма играет Еврокомиссия, которая неоднократно подчеркивала значимость туризма для ЕС и его связь с остальными направлениями коммунитарной деятельности, анализировала мероприятия ЕС в рамках различных политик, влияющих на развитие туризма. Регулирование европейским правом сферы туризма в своем развитии прошло несколько этапов. Уже в 60-70-е годы XX века стала наметаться «экспансия» проблем туризма в деятельности Европейского экономического Сообщества. В ЕС подтвердился регулирование таких вопросов, как: санитарные нормы, экология, права потребителей, перевозки и др., косвенно влияющие на туризм. Сообщество определило ряд мер в сфере туризма: упрощение визовых формальностей, повышение безопасности туристов, защита их от недобросовестной рекламы, гармонизация налоговой политики, взаимное признание уровней квалификации и дипломов специалистов в области туризма, разделение отпусковых периодов для снятия нагрузки на туристских «высокий» сезон, а также региональное развитие туризма. Однако нормативное обеспечение туризма в рамках Сообщества явно не отвечало потребностям туристской деятельности. Существовали проблемы координации регулирования туризма с другими политическими

## Общая характеристика работы

Представители **международного и европейского права** (П. Н. Бирюков, А. Я. Капустин, С. Ю. Кашкин, А. В. Клёмин, Б. Н. Топорнин, Л. М. Энтин, Ю. М. Юмашев и др.) подробно исследуют различные аспекты функционирования Сообществ и Союза, институтов ЕС, отраслей европейского права и т. д. В трудах указанных авторов достаточно подробно изучена правовая система Европейского Союза, европейские институты и нормы, однако, проблемы регулирования туризма нормами европейского права так и остались за рамками их исследований.

В российской науке тема правового регулирования туризма в ЕС, свободного движения туристских услуг в ЕС в настоящее время является недостаточно изученной. В основном свободе движения услуг посвящены статьи учебных изданий по европейскому праву, многие из них устарели.

Существуют работы, имеющие косвенное отношение к туристской сфере: корпоративное право (Е. А. Дубовицкая, Т. В. Шашихина), экологическое право (П. А. Калинин), свобода передвижения лиц в ЕС (А. В. Баев, С. Л. Гусевский).

В работах А. В. Стригулиной и И. А. Чеботарёвой подробно исследуется сотрудничество государств в области туризма, характеризуются международно-правовые основы такого сотрудничества. Однако вопросы европейского регулирования туризма затрагиваются лишь вскользь, на одной-двух страницах.

Ряд вопросов исследуется в работе П. Н. Бирюкова и Ю. А. Хамовой (визовые и таможенные формальности, международные перевозки, средства размещения и др.), однако не освещены публично-правовые вопросы туризма в ЕС.

Однако повышение интереса к вопросам международного туризма не привело к росту числа монографических исследований в области европейского туризма и правового регулирования туризма в рамках Европейского Сообщества / Союза.

В **гражданско-правовой науке** (М. И. Брагинский, Н. И. Волошин, Г. М. Дехтярь, А. Ю. Кабалкин, Я. Е. Парций, В. И. Сергеев, Н. В. Сирик) с точки зрения российского права исследуются процедура организации турфирм, содержание договора на туристское обслуживание, ответственность туроператоров и турагентов. В последнее время появились диссертационные исследования, посвященные туризму. Эти работы в основном дублируют друг друга и сконцентрированы исключительно

Подписано в печать 26.01.2009. Формат 60×84/16.  
Усл. печ. л. 1,51. Тираж 100 экз. Заказ 171  
Отпечатано с готового оригинала-макета в типографии  
Издательско-полиграфического центра  
Боронского государственного университета.  
394000, г. Воронеж, ул. Пушкинская, 3.

Принятие «дорожных карт», предусматривающих безопасное передвижение туристов, предупреждение посещения нежелательных мест, срочную эвакуационную помощь туристам, – все это говорит об активизации сотрудничества РФ и ЕС.

Однако сотрудничество ЕС и России в сфере туризма реализуется также в рамках программ сотрудничества. Основой для финансирования таких программ являлся ТАСИС – программа технического содействия странам СНГ. Однако срок действия ТАСИС истек в 2006 году. С 1 января 2007 года действует новое Положение об инструменте европейского соседства и партнерства (далее – ИЕСП). Сотрудничество заключается в финансировании проектов. Отмечено, что выбор сферы сотрудничества теперь опирается исключительно на «дорожные карты» в рамках четырех «общих пространств».

В работе сделан вывод, что сотрудничество ЕС и РФ идет по пути формирования «общего туристского пространства». Вместе с тем предлагается заключить специальное соглашение ЕС–Россия по туризму.

В работе характеризуется взаимодействие в сфере туризма ЕС и Швейцарии, которому посвящен **третий параграф**. Швейцария находится в «сердце» ЕС, но не входит в Европейский Союз. До последнего времени Швейцария не участвовала в Шенгенских соглашениях, что значительно усложняло туристские поездки внутри Европы.

Диссертантом выделены три этапа сотрудничества ЕС со Швейцарией.

*Первый этап* охватывает период с 1970-х годов по 1999 год. Его окончание ознаменовалось подписанием первого пакета двусторонних договоров Сообщества и Швейцарии. При этом сотрудничество ограничивалось исключительно торговым оборотом по отдельным видам товаров и не затрагивало сферу туризма.

*Второй этап* (1999–2004 годы) начался с принятия первого пакета двусторонних соглашений ЕС–Швейцария, в который входили и договоры, представляющие важность для туризма, в частности Соглашения: «О воздушном сообщении», «О грузовых и пассажирских перевозках железнодорожным и автомобильным транспортом», «О свободе передвижения лиц». Последнее следует рассматривать в качестве наиболее важного договора, косвенно регулирующего сферу туризма.

ЕЭС: защиты прав туристов как потребителей массового туризма на экологично, правила оказания туристских услуг и т. д.

Туризм до сих пор является предметом разногласий мер Сообщества, поскольку включение специальной нормы о туризме как политике ЕС в первичное европейское право и сейчас остается нежелательным для государств-членов.

Много вопросов вызывает институциональный механизм туризма в ЕС. Кроме того, современное состояние регулирования туризма в европейском праве, проблемы имплементации вторичного права ЕС в государствах-членах остаются вне поля зрения исследователей. Сотрудничество институтов ЕС с индустрией туризма и национальными туристскими офисами обеспечивается посредством «туристских объединений» (networks). Функционирование указанных структур вообщем не изучается в российской юридической литературе.

Важным представляется исследование механизма взаимодействия ЕС в области туризма с третьими странами, особенно с Россией и Швейцарией.

Европейское Сообщество является важнейшим партнером Российской Федерации в сфере туризма. Согласно «Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года» двустороннее сотрудничество должно осуществляться преимущественно с европейскими странами, традиционно направляющими туристов в Россию. По данным Федерального агентства по туризму, за 2007 год Россию посетили 1 058 540 туристов из государств-членов ЕС, а в свою очередь, 2 960 576 россиян посетили страны ЕС. В 2006 году ЕС время как импорт составил 11 млрд евро. Вместе с тем правовая база сотрудничества «ЕС – Россия» остается недостаточной, поскольку в настоящее время отсутствует как рамочное соглашение с ЕС, так и соглашение в сфере туризма. Не является Россия и участником Шенгенских соглашений. В связи с этим важно отметить, их положения применяются к российским туристам, которые, получая визу в одну из стран-участниц Шенгенских соглашений, вправе без визы въезжать и в другие государства-участники.

Представляет интерес и сотрудничество ЕС со Швейцарией. Только за первое полугодие 2008 года, по данным Швейцарского офиса статистики, Швейцарию посетили 2 378 175 граждан государств-

**Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях по перечню, утвержденному ВАК РФ:**

1. Хамова Ю. А. Проблемы регулирования общего рынка туристских услуг в Европейском Сообществе // Ю. А. Хамова // Вестник ВГУ. Серия: Право. – № 1(2). – 2007. – С. 327-332.
2. Хамова Ю. А. Проблемы реализации Директивы Европейского Совета и Парламента «О комплексных турах, путешествиях и отдыхе» // Ю. А. Хамова // МЖМП – 2007. – № 2. – С. 273-284.
- Другие публикации:**
3. Хамова Ю. А. Правовое регулирование туризма в ЕС / Ю. А. Хамова // Международно-правовые чтения. – Воронеж: ИПЦ ВГУ, 2006. – Вып. 5. – С. 125-135.
4. Хамова Ю. А. Проблемы регулирования туризма в рамках Европейского Сообщества / Ю. А. Хамова // Туризм: право и экономика. – № 5. – 2006. – С. 38-41.
5. Хамова Ю. А. Сотрудничество ЕС и России в области туризма / Ю. А. Хамова // Международно-правовые чтения – Воронеж: ИПЦ ВГУ, 2008. – Вып. 7. – С. 176-187.
6. Хамова Ю. А. Сотрудничество в области туризма Европейского Сообщества / Европейского Союза и Швейцарской Конфедерации / Ю. А. Хамова // Евразийский юридический журнал. – 2009. – № 1(8). – С. 17-25.

*Третий этап* (2004 год – настоящее время) ознаменовался подписанием и осуществлением второго пакета двусторонних соглашений ЕС–Швейцарии. Наряду с секторальными соглашениями было подписано Соглашение об ассоциации Швейцарской Конфедерации в имплементации, применении и развитии Шенгенских достижений. Оно было ратифицировано 1 февраля 2008 года и вступило в силу 1 марта 2008 года.

7 мая 2008 года Федеральным Советом Швейцарии было принято Постановление «О частичном введении в действие Решения Федерального Совета об утверждении и осуществлении двусторонних соглашений между Швейцарией и ЕС об ассоциации с Шенгенскими и Дублинскими достижениями». Решение о присоединении к Шенгенскому соглашению стало важным шагом в создании общего пространства ЕС–Швейцария.

В работе анализируются нормы права Швейцарии. Установлено, что с момента подписания Соглашения (26 октября 2004 года) в Швейцарии в общей сложности было принято 52 имплементирующих нормативных акта. Вносимые изменения касались шести основных направлений: а) биометрических паспортов; б) Пограничного кодекса (поскольку пересматривалась вся схема пограничного контроля); в) Пограничного агентства (FRONTEX) и аварийно-спасательных групп на границе (RABIT); в) Шенгенской информационной системы, в том числе мероприятия по созданию, эксплуатации и использованию второго поколения Шенгенской информационной системы SIS II; г) Рамочного решения об обмене информацией между правоохранительными органами («Шведская инициатива»); д) Фонда внешних границ.

Таким образом, сотрудничество ЕС и Швейцарии развивается поступательно, принимает все более глубокий характер: от режима свободной торговли до создания «общего пространства безопасности». Становится очевидным, что, несмотря на отсутствие двустороннего соглашения в области туризма, сотрудничество ЕС и Швейцарии идет по пути формирования «общего туристского пространства».

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, делаются основные выводы, формулируются рекомендации и предложения.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные статьи:

членов ЕС. Сотрудничество ЕС и Швейцарии осуществляется путем двусторонних соглашений экономического характера. Однако до последнего времени Швейцария не участвовала в Шенгенских соглашениях, что значительно усложняло поездки внутри Европы. В 2004 году на Саммите ЕС–Швейцария было подписано Соглашение между Европейским Союзом, Европейским Сообществом, с одной стороны, и Швейцарской Конфедерацией, с другой стороны, об ассоциации Швейцарии в имплементации, применении и развитии Шенгенских достижений. Для целей имплементации в течение четырех лет Швейцария приводила внутреннее законодательство в соответствие с «Шенгенскими достижениями». 27–28 ноября 2008 года состоялось заседание Совета ЕС в составе министров иностранных дел. Было принято Решение Совета 2008/903/ЕС «О полном применении положений Шенгенских достижений к Швейцарской Конфедерации». Итак, Швейцария присоединилась к Шенгенской и Дублинской системам, что положительно сказалось на развитии европейского туризма.

Указанные проблемы в регулировании туризма нормами европейского права вообще не исследовались ни в российской, ни в зарубежной науке.

Таким образом, в настоящее время в Европе отчетливо проявляется тенденция формирования «общего туристского пространства». Его отличают следующие особенности: упрощение / отмена визового режима, упрощение таможенных формальностей, гармонизация законодательства о туризме, повышение уровня безопасности.

При указанных обстоятельствах исследование проблем регулирования туризма в ЕС и механизмов сотрудничества ЕС в области туризма с третьими странами и международными организациями приобретает особую актуальность.

**Степень научной разработанности темы.** В российской науке существует большое количество научных публикаций, посвященных общим и частным вопросам туризма. Однако, несмотря на ряд работ по отдельным аспектам проблемы, комплексного исследования регулирования туризма нормами европейского права пока не существует. Следует также отметить, что европейское право развивается динамично, в силу чего исследователи часто не успевают анализировать изменения в коммунитарном праве и законодательстве стран ЕС.



Сотрашения с Австрией). На основе анализа существующих форм сотрудничества ЕС и России автор выделяет и такую группу документов, как «Дорожные карты» – это акты международной конкуренции. Они включают конкретные действия, необходимые для реализации концепции «общих пространств» ЕС и России (П.Н. Бирюков). На Саммите в Санкт-Петербурге в мае 2003 года ЕС и Россия договорились об укреплении сотрудничества путем создания в перспективе четырех «общих пространств» в рамках СПС на основе общих ценностей и интересов. Отмечается, что важное значение для туризма имеет «Дорожная карта по общему пространству свободы, безопасности и правосудия». Ее положения определяют основы свободного и безопасного передвижения по Европе «без раздельных линий»).

В работе отмечается, что вопросы туризма затрагиваются и в международных договорах, заключаемых государствами ЕС с третьими странами вне рамок «опор ЕС». В их числе двусторонние соглашения о сотрудничестве в области туризма, направленные на укрепление связей между туристскими организациями, ассоциациями, предприятиями обеих стран (Сотлашение о сотрудничестве в области туризма с Испанией). Государства содействуют выдаче туристских виз гражданам обеих стран (ст. 3 Сотлашения с Испанией, ст. 2 Сотлашения с Францией). Кроме того, государства стремятся упростить формальности и поразничный контроль по отношению к туристам (ст. 3 Сотлашения с Испанией, ст. 4 Сотлашения с Италией). В договорах также предусматривается возможность поощрения и поддержка обмена информацией в области туризма, участие туристских ассоциаций в профессиональных туристских выставках, ярмарках (ст. 4-8

(учащиеся, члены делегаций, предприниматели). На туристов также возлагалась обязанность соблюдать законодательство принимающей страны, в том числе относительно регистрации (ст. 7 Соглашения между РФ и Итальянской Республикой). Государства, в свою очередь, обязались упростить процедуры регистрации иностранных граждан. Подписание указанных соглашений стало важным шагом на пути к заключению Соглашения между РФ и ЕС об упрощении визового ре-

наиболее тесные связи ЕС с третьими странами в сфере туризма – Россией и Швейцарией.

**Первый параграф** посвящен исследованию правовых форм сотрудничества ЕС с международными организациями в сфере туризма.

Отмечается, что компетенция Европейского Сообщества в области международного сотрудничества реализуется, в первую очередь, путем проведения общей торговой политики Европейского Союза (далее – ОТП). ОТП в настоящее время регламентируется положениями ст. 131 и 134 Договора о Европейском Сообществе и образует собой базовый компонент всей его внешнеэкономической деятельности. Статья 133 наделяет Сообщество исключительной компетенцией в сфере внешнеторговой политики. Судом ЕС было подтверждено, что все рассмотренные на Уругвайском раунде договоры входят в сферу ОТП, в том числе и Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС), предметом которого являются и туристские услуги.

Сотрудничество ЕС с третьими странами и международными организациями в сфере туризма осуществляется в рамках международных договоров. По мнению автора, соответствующие международные соглашения ЕС должны быть классифицированы следующим образом:

1. В рамках первой опоры действуют соглашения:

а) заключаемые между Сообществом и третьими странами / международными организациями, в случаях, когда предмет договора полностью входит в компетенцию ЕС;

б) так называемые «смешанные» договоры, заключаемые между действующими совместно с Сообществом и государствами-членами, с одной стороны, а с другой – с третьими странами / международными организациями. «Смешанные соглашения» позволяют Сообществу участвовать в регулировании тех сфер, в которых оно не обладает исключительной компетенцией (в числе которых туризм).

2. Международные договоры, заключаемые в рамках компетенции по второй и третьей опорам. Так, к сфере туризма можно отнести соглашения об упрощении визового режима. Такие соглашения заключаются как от имени ЕС, так и государств-членов, поскольку визовая политика не является исключительной компетенцией ЕС. К этой же группе можно отнести и соглашения об ассоциации, предусмотренные ст. 310 Договора о ЕС. Так, 25 октября 2004 года было подписано Соглашение между Европейским Сообществом, Европей-

цению туристских связей между Российской Федерацией и ЕС. **Целью диссертационного исследования** является комплексное исследование существующих основ и системы механизмов правового регулирования туристской деятельности в Европейском Союестве / Европейском Союзе.

В свете изложенного, становится очевидным, что отечественная юриспруденция должна обратиться к системной разработке проблем регулирования туризма нормами европейского права. Решение этих концептуальных вопросов будет способствовать повышению эффективности реализации европейских норм о туризме, улучшению осведомленности российских государственных органов, должностных лиц, предприятий и отдельных граждан о правовых основах туризма в ЕС. Указанные обстоятельства в итоге будут способствовать обле-

**В зарубежной юриспруденции** также не уделяется должного внимания регулированию туристской сферы нормами европейского права. Большой блок научных работ (Т. Вэйсон, Т. А. Дикерсон, С. Нэйр, Ф. Сотт, Ю. Стензель, К. Тонер, Д. В. Те Вельд и др.) посвящен гражданско-правовым аспектам туризма. Однако за пределами внимания ученых остается взаимодействие междунаро-днот и национальнот регулированиа туризма, публично-правовые аспекты регулированиа туризма в ЕС. Исключением является коллек-тивный труд авторов из разных государств-членов ЕС «Европейское туристское право», опубликованный в 1997 году. Однако этот учебник содержит значительнот устарел и в большей степени овещает натио-нальные нормы о туризме государств-членов ЕС, нежели европейское

Тему регулирования международной туристской деятельности подробно освещают такие авторы, как М. Б. Виржаков, С. Е. Корнеев, К. М. Маринин, Е. Л. Писаревский. Следует отметить статьи Е. Л. Писаревского, посвященные как общим, так и частным вопросам европейского туризма. Вместе с тем работы указанных авторов в большей степени акцентированы на проблемах регулирования туризма в РФ.

на вынужденных проблемах регулирования туризма. Лишь в работе М. Р. Плиевой, среди прочих, рассматриваются отдельные нормы европейского права (об ответственности туроператоров по Ди-

нию, экскурсионной деятельности и др. Поэтому многие меры, направленные на осуществление других политик Сообщества, затрагивают туризм (защита прав потребителей, экология, налогообложение и т. д.). Таким образом, туризм регулируется нормами европейского права косвенно, через другие политики Сообщества. К европейскому туризму применяются нормы «о дополнительных мерах» Сообщества. Основным инструментом воздействия на сферу туризма остается «мягкое право» (акты Комиссии ЕС рекомендательного характера).

Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества 2007 года не закрепил за Европейским Союзом специальной компетенции в сфере туризма. Уровень компетенции ЕС в сфере туризма остается на прежнем уровне.

2. Функционирование институтов ЕС в сфере туризма носит исключительно координирующий, вспомогательный характер. Деятельность ЕС в этой области находится в компетенции различных органов и в разное время осуществлялась в неодинаковой степени. Она характеризуется мозаичностью, дискретностью и фрагментарностью.

3. Важное значение для регламентации туризма в Европе приобрело расширение Шенгенского пространства. Присоединение к Шенгенским и Дублинским соглашениям Швейцарии, Норвегии, Исландии повлекло формирование общего туристского пространства в Европе. С момента подписания первого соглашения об ассоциации с «Шенгенскими достижениями» туризм регулируется и в рамках третьей опоры Европейского Союза. Таким образом, можно прогнозировать, что развитие отношений между Россией и ЕС будет идти по этому пути.

4. Основным юридическим инструментом международного сотрудничества ЕС в сфере туризма являются соглашения Европейского Сообщества / Союза. Указанные соглашения имеют характер «смешанных», то есть со стороны ЕС в них участвуют как Сообщество (а в случае со Швейцарией и Союз), так и государства-члены.

5. Приоритетными сферами сотрудничества ЕС и России в сфере туризма объявлены экономические отношения, сближение законодательств, транспорт, культура, безопасность, упрощение визовых и таможенных формальностей. Соглашение между ЕС и Россией об упрощении визового режима 2006 года касается лишь отдельных ка-

**Предметом исследования** являются международные договоры в сфере туризма, учредительные договоры ЕС, а также документы институтов ЕС в области регулирования туризма, национальные законодательства государств-членов ЕС, России и Швейцарии.

**Объектом исследования** выступают отношения институтов и органов ЕС, государств-членов ЕС, международных организаций и третьих стран в сфере типизма, формы и механизмы сотрудничества ЕС с теорией права.

**Методологическая основа исследования.** Методологическая основа исследования является диалектический метод научного познания, в рамках которого применяются различные частные методы, в том числе системно-структурный подход, моделирование, анализ, синтез, статистический анализ, восхождение от конкретного к абстрактному и от абстрактного к конкретному. В ходе исследования использовались также методы, характерные для юриспруденции: сравнительно-правовой, формально-юридический, толкование права, про-блемно-теоретический, системно-структурный, историко-правовой, формально-логический, конкретно-сопоставительский и другие методы, применение которых позволяет изучать современные проблемы меж-дународного права, национального права государств-членов ЕС, общей

6) исследование наиболее тесных связей ЕС с третьими странами

поднятия организациями в сфере туризма;

5) определение характера взаимодействия ЕС с другими международными организациями в государствах-членах ЕС;

4) выявление проблем имплементации норм европейского права о

3) анализ специфики деятельности институтов ЕС в области туриз-

2) характеристика и классификация норм европейского права, де-

38/134: 1) выявление компетенции Европейского Сообщества / Союза в об-

Указанной целью обусловлена постановка и решение следующих

Теоретическую основу диссертации составляют исследования, проведенные представителями:

*международного и европейского права* (К. А. Бекяшев, М. М. Бирюков, П. Н. Бирюков, В. В. Гаврилов, Г. В. Игнатенко, А. Я. Капустин, С. Ю. Кашкин, А. В. Клёмин, Ю. М. Колосов, Г. И. Курдюков, В. Н. Лихачев, И. И. Лукашук, С. Ю. Марочкин, Л. Х. Мингазов, Б. Н. Топорнин, Н. Е. Тюрина, Г. И. Тункин, И. З. Фархутдинов, С. В. Черниченко, Л. М. Энтин, Ю. М. Юмашев и др.);

*теории права* (Н. И. Матузов, А. В. Малько, Ю. А. Тихомиров, Ф. М. Решетников, В. В. Лазарев, В. К. Бабаев, В. М. Корельский, В. Д. Перевалов и др.);

гражданско-правовой науки (М. И. Брагинский, Н. И. Волошин, Г. М. Дехтярь, А. Ю. Кабалкин, Я. Е. Парций, В. И. Сергеев, Н. В. Сирик и др.);

*истории – зарубежной и международных отношений* (А. Н. Байкова, П. Керженцев, А. Д. Колпаков, А. В. Мирошников, Я. Ю. Новиков, Е. Ю. Полякова и др.);

экономики туризма (В. И. Азар, И. Т. Балабанов, А. И. Балабанов, В. И. Винокуров, А. Ю. Гаврилов, В. Г. Гуляев, О. М. Демишина, Г. А. Папирян, С. С. Скобкин и др.);

зарубежной юридической науки (П. Кларк, Г. А. Эрман, Р. Корбетт, Ф. Якобс, М. Шаклетон, Р. Фрид, Т. К. Хартли, М. Вестлейк, Дж. Хелискоски, Р. Леал-Аркас, Г. Вэйсон, Т. А. Дикерсон, С. Нэир, Ф. Соти, Ю. Стензель, К. Тонер, Д. В. Те Вельд и др.).

**Научная новизна работы** заключается в исследовании малоизученных публично-правовых аспектов регулирования туризма нормами европейского права. Впервые в отечественной науке было проведено комплексное исследование монографического характера публично-правовых аспектов деятельности Европейского Сообщества / Союза в области туризма, анализ регулирования европейским правом сферы туризма и сотрудничества ЕС с международными организациями, Россией и Швейцарией.

Существенная **новизна** работы, по мнению автора, определяется следующими основными **положениями, выносимыми на защиту**:

1. Туризм не является самостоятельной политикой Европейского Сообщества. Туризм как сфера регулирования нормами европейского права включает в себя отношения по размещению, перевозке, пита-

ратных соглашениях, в том числе в области туризма. Что касается соглашений ЕС и государств-членов и РФ в рамках третьей опоры ЕС, важным вопросом является переход к безвизовому режиму взаимных поездок граждан России и стран-членов. В этом направлении были приняты некоторые шаги. В частности, в 2003 году было подписано соглашение между правительствами РФ и ФРГ об облегчении взаимных поездок граждан России и граждан Германии. В 2004 году были подписаны соглашения об упрощении визового режима с Италией и Францией. Они предусматривали упрощенный порядок получения виз для отдельных категорий граждан

Гурицкого пространства «ЕС-Россия».

До последнего времени правовой основой сотрудничества ЕС и России являлось Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, подписанное в 1994 году (далее – СПС). 1 декабря 2007 года истек срок действия СПС; в отношениях ЕС-Россия наступил правовой вакуум. В Сообщении «Обзор отношений ЕС-Россия» Комиссия ЕС подчеркивала важность сотрудничества с Россией по основным направлениям (экономика, безопасность, права человека). Автор указывает на необходимость заключения нового соглашения ЕС-Россия и определяет его параметры. Это должно быть рамочное соглашение, в котором были бы зафиксированы цели и принципы сотрудничества, его институционные механизмы, отражены результаты ведущейся работы по созданию четырех «общих пространств». Данный договор должен предусматривать возможность заключения при необходимости секто-

регулирования туризма внутри ЕС. Во втором параграфе рассматриваются правовые формы сотрудничества ЕС и России, способствующие образованию единого

Исследование показало, что наиболее эффективное сотрудничество ЕС в области туризма ведет с ОЭСР. Участие в ОЭСР выгодно, особенно для тех стран ЕС, которые не являются членами ОЭСР (Эстония, Латвия, Литва, Мальта, Кипр, Болгария, Румыния). Такое участие предоставляет возможность Комиссии ЕС использовать уникальные материалы ОЭСР, в том числе статистические данные, экспертные оценки, исследования в сфере туризма для более эффективного

Отмечается, что в деятельности ВТО Сообщество действует совместно с государствами-членами в соответствии с ранее согласов-

ским Союзом и Швейцарской Конфедерацией об ассоциации Швейцарской Конфедерации в имплементации, применении и развитии

3. Международные договоры, заключаемые государствами-членами ЕС и третьими странами / международными организациями. Вопросы туризма затрагиваются и вне опор ЕС. Поскольку ЕС не обладает исключительной компетенцией в области туризма, основы сотрудничества устанавливаются в международных договорах, заключаемых государствами ЕС с третьими странами и международными организациями.

Диссертантом подробно исследована процедура заключения международных соглашений ЕС в сфере туризма. Отмечается, что базовыми Договорами ЕС установлено несколько различных процедур заключения международных соглашений. Все международные соглашения ЕС заключаются путем переговоров на основе мандата, предоставленного Советом, и утверждаются решением Совета (А. В. Клёмин). Существуют, однако, различия в том, какой институт ведет переговоры от имени ЕС, как Совет голосует по решению относительно заключения международного соглашения, требуется ли одобрение Европарламента и / или национальных парламентов. При заключении международного договора на Комиссию ЕС налагается обязанность вести переговоры (ст. 300 п.1 Договора о ЕС) на основе консультаций с каким-либо комитетом, созданным Советом для оказания помощи Комиссии.

Проанализировано взаимодействие ЕС с ООН, Всемирной туристской организацией (ЮНВТО), Всемирной торговой организацией (ВТО), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Установлено, что сотрудничество ЕС с международными организациями в области туризма осуществляется в разных формах и степени.

Так, Сообщество до сих пор не представлено в ЮНВТО. Думается, что такое положение значительно снижает эффективность туристской политики ЕС. Членство ЕС в ЮНВТО позволило бы Сообществу как осуществлять более действенное регулирование туризма в Европе, так и участвовать в процессах развития технического обмена и международного сотрудничества, стимулирования и расширения партнерства между государственными и частными организациями в туризме.



и образующие существующую долю комплекса»? Государства-члены Сообщества инкорпорировали данное понятие в национальное законодательство, перенеся проблему их толкования на национальный уровень.

Статья 7 Директивы предусматривает институт финансовых гарантий в виде обязательного страхования и гарантийного фонда (резерва для оплаты гарантированных обязательств третьих лиц). Данная норма стала важной вехой в регулировании туризма в Сообществе. Первые на коммунитатном уровне была установлена обязанность организаторов путешествий (туроператоров) за счет страхового покрытия или из гарантийного фонда возместить расходы по оказанию услуг (в случае банкротства, например). До принятия Директивы о комплексных турах гарантийные фонды учреждались в Дании, Ирландии. Формулировка ст. 7 Директивы вызвала множество проблем при ее имплементации. Вывод о некорректной формулировке ст. 7 Директивы автор иллюстрирует примерами из национального права и практикой ЕС.

Отмечается, что трактовки многих положений Директивы, данные законодателями, значительно различаются. Следовательно, подходы к имплементации Директивы о комплексных турах, путешествиях и отдыхе во многом отличались друг от друга.

Таким образом, Директива о комплексных турах, путешествиях и отдыхе, в свое время являвшаяся новеллой в регулировании туризма в ЕС, нуждается в пересмотре. Реформируя Директиву, Комиссия должна избрать тот подход, при котором в сфере действия ее будут включены не только покупатели комплексных туров, но и другие потребители туристских услуг. Здесь возможен один из трех вариантов:

1) пересмотр Директивы с внесением в нее соответствующих поправок;

2) принятие новой директивы, регулирующей, в том числе, комплексные туры;

3) пересмотр всего комплекса актов «вторичного» права Сообщества относительно защиты прав потребителей.

**В третьей главе «Взаимодействие Европейского Сообщества с международными организациями и третьими государствами в сфере туризма»** определяется характер взаимодействия ЕС с другими международными организациями в сфере туризма, исследуются

теории граждан, но демонстрирует наглядность отношений на формирование общего туристского пространства ЕС–Россия. Поскольку в настоящий момент подписание рамочного соглашения ЕС – Россия проблематично, возможным вариантом оформления сотрудничества является двустороннее соглашение по туризму.

6. Формирование общего туристского пространства ЕС – Швейцария осуществляется путем заключения двусторонних соглашений как в рамках первой опции Евросоюза, так и в рамках третьей опции. Швейцария, подписав с ЕС Соглашение об ассоциации с Шенгенскими и Dublinскими достижениями, имплементирует принцип свободного передвижения лиц в национальное законодательство. Предполагается, что такой путь развития отношений с ЕС в сфере туризма возможен и для России.

**Теоретическая и научно-практическая значимость** диссертационного исследования обусловлена комплексным анализом основ регулирования туризма в Европейском Сообществе / Европейском Союзе, изучением деятельности институтов ЕС в области туризма. Выводы и положения, сформулированные в работе, представляющие собой решение задачи, имеющей существенное значение для международного и европейского права. Многие положения работы могут быть использованы органами МИД РФ, иных государственных и частных организаций, занимающихся подготовкой учебных и научно-методических материалов по указанным дисциплинам.

Изложенные в диссертации выводы могут быть использованы при совершенствовании российского законодательства, а также в разработке новых правовых актов ЕС, регулирующих туристскую деятельность.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертационное исследование подготовлено на кафедре международного и европейского права Воронежского государственного университета, где произведено его рецензирование и обсуждение.

Отдельные положения и выводы, изложенные в диссертации, на-

*Четвертый этап* начинается со вступления в силу Амстердамского договора (1999 год) и длится по настоящее время. Регулирование туризма в ЕС осуществляется в рамках других направлений деятельности ЕС. Вследствие этого институты ЕС обладают недостаточной компетенцией для эффективного регулирования туризма в ЕС. Туризм остается в области «координирующих» мер Европейского Сообщества.

Сегодня регулирование туризма европейским правом основывается на трех элементах «Лиссабонской стратегии» ЕС: повышение конкурентоспособности, устойчивое развитие и интересы туристов. ЕС в этой области обладает лишь компетенцией по принятию координирующих мер (статья 3(1)U Договора о Европейском Сообществе), а, значит, может только разрабатывать программы, рекомендовать стандарты.

Лиссабонский договор 2007 года не закрепил за ЕС специальной компетенции в сфере туризма. Согласно статьи 6 (d) Договора о функционировании Европейского Союза, ЕС в сфере туризма осуществляет координирующие и дополнительные меры. Таким образом, компетенция ЕС в сфере туризма останется на существующем уровне.

Во **втором параграфе** рассматривается деятельность основных институтов ЕС (Совета, Комиссии, Европарламента, Суда) в сфере туризма.

Устанавливается, что деятельность ЕС в сфере туризма оказалась «разбросанной» по различным структурам и в разное время осуществлялась в неодинаковой степени. Поэтому функционирование институтов ЕС в этой области характеризуется мозаичностью, дискретностью и фрагментарностью.

Автором анализируется работа двух структур Европарламента: Комитета по транспорту и туризму (TRAN) и Внутренней группы по туризму (Intergroup for tourism). На примере Группы по туризму Европарламента обращается внимание на то, что деятельность Европарламента неэффективна вследствие недостаточной прозрачности. Отсутствие прозрачности в деятельности Внутренней группы позволяет использовать ее как инструмент для лоббирования интересов отрасли или отдельных представителей отрасли, преследующих свои интересы.

В исследовании также обозначены проблемы в работе Совета ЕС. В разное время вопросы туризма обсуждались на Советах различ-

Первый этап посвящен комплексному анализу эволюции деятельности Сообщества в сфере туризма с момента его появления и до настоящего времени. Специфика Сообщества, несомненно, оказывает влияние на деятельность ЕС в области туризма. Согласно Римскому договору 1957 г., Сообщество не обладает широкой компетенцией в области туризма. Туризм не является «политикой» Сообщества (С. Ю. Кашкин), однако многие меры, направленные на осуществление других политик,

ЕС занимает особое место в международно-правовом регулировании туризма и играет заметную роль в этом процессе, внося позитивный вклад в развитие туризма.

**В первой главе «Функционирование Европейского Сообщества / Союза в сфере туризма»** обстоятельно рассматривается вопрос о наделении Европейского Сообщества полномочиями в сфере туризма / Союза в сфере туризма» обстоятельств деятельности, структуры и ма сквоз призму его целей, принципов деятельности, структуры и

Во **введении** обосновывается актуальность темы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость, определяются цели и задачи, объект и предмет, указывается степень и направления разрабатываемых

## Основное содержание работы

ликативных обшм объемом 4,1 п. л.

«Об основах туристской деятельности в РФ» (Москва, 2007 г.).

шли свое отражение в опубликованных автором работах, а также до-  
кладывались на международных и российских научно-практических  
конференциях: конференция юридического факультета БГУ (Воро-  
неж, 2005, 2006, 2007, 2008 гг.), научно-практическая конференция  
Псковского офиса по туризму (Плутано, 2006 г.), Круглый стол Евро-  
пейской ассоциации туроператоров (Лондон, 2006 г.), семинар «Прак-  
тические вопросы работы турфирм в условиях новой редакции закона

Сообщества затрагивают туризм (защита прав потребителей, экология, налогообложение и т. д.). Эти политики напрямую не предназначены для туризма, но отвечают нуждам туриндустрии.

В области туризма ЕС издает значительное количество актов. Среди принятых документов количественно преобладают акты «мягкого права» ЕС, которые не носят юридически обязательного характера (Р. А. Колодкин, С. В. Черниченко).

В развитии компетенции Европейского Сообщества / Союза можно выявить четыре этапа.

*Первый этап* охватывает период с 1957 года по 1982 год. Он начался с принятия Договора об учреждении ЕЭС 1957 года. Договор не предоставлял Сообществу полномочий в области туризма, но урегулировал вопросы формирования Общего внутреннего рынка (свобода осуществления предпринимательства, оказания услуг, налогообложения и т. д.). Мероприятия Сообщества в это время редко затрагивали данную сферу отношений, лишь отдельные документы ЕЭС косвенно регламентировали туризм.

*Второй этап* включает период с 1982 года по 1992 год. Начало этому этапу было положено Комиссией, которая 1 июня 1982 года приняла «Сообщения об основных руководящих принципах политики в сфере туризма». Еврокомиссия анализировала мероприятия в рамках различных политик и нормативные акты Сообщества, как инструмент для осуществления «политик» Сообщества. Итак, несмотря на отсутствие какого-либо упоминания о туризме в учредительном договоре о ЕЭС, деятельность Сообщества в этой сфере была довольно активной. Она основывалась на полномочиях, предоставляемых Комиссии статьей 235 Римского договора. Был принят ряд специальных коммунитарных актов, которые действуют до сих пор (например, Решение Совета 86/664/ЕЕС о порядке взаимодействия и консультаций в сфере туризма).

*Третий этап* охватывает период с 1992 по 1999 годы. Он начинается с принятия Договора о Европейском Союзе. Маастрихтским договором в ст. 3 Договора о Европейском Сообществе были внесены изменения, согласно которым деятельность Сообщества может включать «мероприятия в сфере туризма». Вместе с тем, цель осталась недостигнутой: Амстердамский договор 1997 года так и не включил положения о туризме в учредительные документы ЕС. Сообщество не приобрело компетенции в сфере туризма.

предложены пути преодоления указанных препятствий. В работе обосновывается вывод о том, формирование «общего туристского пространства» в Европе вышло за рамки экономического сотрудничества посредством расширения Шенгенского пространства. Туризм регулируется и в рамках третьей опоры Европейского Союза. **Во втором параграфе** диссертант останавливается на основных положениях Директивы 90/314/ЕЕС о комплексных турах и отдыхе. Некоторые положения Директивы представляются спорными, что создает трудности в применении Директивы в государствах-членах и делает ее недостаточно эффективной. Так, в ст. 2 Директивы, давшей определение понятия «комплексный тур», не раскрыты три вопроса: во-первых, включает ли формулировка: «задолговременно подготовленная комбинация», – «нестандартные» (индивидуальные, сделанные на заказ) туры; во-вторых, как понимать слова «эпизодический характер» («occasional») в определении организатора путешествия; в-третьих, какие именно услуги подразумеваются под понятием «другие туристские услуги, не имеющие вспомогательного характера по отношению к транспорту или обеспечению жилых помещений».

Особое внимание уделено деятельности гидов. Профессия гида является одной из самых распространенных в туристической, при этом ее осуществление вызывает немало дискуссий в зарубежной науке. Диссертантом определены основные предпосылки существования гида «барьеров» в осуществлении гидами своей деятельности в туристических ЕС: отсутствие определения понятия «гид»; необходимость проведения различия между свободой урегулирования гида и свободой оказания услуг гидам; установление ограничений свободы урегулирования и свободы оказания услуг «музей и исторический памятник, денная и свободой оказания услуг гидам». Диссертантом

Установлено, что с принятием Директивы Европейского Парламента и Совета 2006/123/ЕС об услугах на внутреннем рынке либерализация рынка туристских услуг в ЕС состоялась в «мягкой» форме, и большого шага вперед сделано не было. Таким образом, процесс в области реализации свободы движения услуг идет значительно медленнее, чем в других секторах экономики.

рыстских услуг, признании квалификаций в туристской сфере, а также нормам корпоративного права ЕС) и свободы передвижения физических

нотворческого процесса), а именно в рамках процедуры совместного принятия решений (Л. Х. Мингазов).

Рассматривается работа туристских объединений (networks), действующих в Европе и непосредственно связанных с ЕС. В российской науке деятельность такого рода объединений вообще не освещена. В иностранной литературе такие объединения считаются разновидностью международных неправительственных организаций (МНПО). Туристские объединения – это МНПО, которые не имеют какой-либо явно выраженной формы и представляют собой неформальные объединения без «писанных правил». Такая форма МНПО выбирается, как правило, для того, чтобы избежать административных проблем, связанных с учреждением МНПО. Особенностью таких объединений является то, что они не имеют уставных или иных документов, устанавливающих их правовой статус.

В работе освещается деятельность двух объединений: Объединения европейской туристской индустрии (ETIN) и Группы содействия Европейскому туризму (ETAG). Автор делает вывод о том, что ETIN и ETAG являются инструментом для поддержания политики ЕС в сфере туризма и обеспечивают информационный обмен между участниками туристского сектора в ЕС. Таким образом, указанные объединения выполняют важную вспомогательную функцию для мер ЕС в сфере туризма.

Во второй главе «Проблемы регулирования туризма нормами европейского права» исследуются правовые основы регламентации туризма в ЕС и проблемы, возникающие при национальной имплементации норм европейского права о туризме в государствах Евросоюза.

В **первом параграфе** показывается, что единый рынок туристских услуг в ЕС осуществляется через свободу учреждения хозяйственных субъектов и наделение их правом оказывать услуги в любом государстве ЕС. Эти свободы, гарантируемые Договором о Европейском Сообществе, и являются «фундаментом» единого внутреннего рынка Сообщества в сфере туристской деятельности. Кроме того, общее внутреннее пространство ЕС предполагает свободное движение физических лиц – получателей услуг. Автором подробно рассматриваются через призму туризма положения о свободе передвижения юридических лиц (нормы европейского права о свободе оказания ту-